



Vlaanderen
is lokaal bestuur

Veldonderzoek fusionerende gemeenten Vlaanderen 2018

Discoursen en motieven in vrijwillige gemeentefusie en motieven bij gemeenten die besluiten toch niet te fusioneren

Uitgevoerd door

UGent

Prof. Dr. Ellen Wayenberg,
Martijn Hoogeland
Nicolai De Wulf

KU Leuven

Prof. Dr. Trui Steen
Charlotte van Dijck
Dr. Jolien Vanschoenwinkel

**AGENTSCHAP
BINNENLANDS BESTUUR**

binnenland.vlaanderen.be

Trui Steen (PhD) is hoogleraar aan de KU Leuven, Instituut voor de overheid en vice-decaan onderzoek van de Faculteit Sociale Wetenschappen. Haar onderzoek beslaat diverse thema's zoals burgerparticipatie en coproductie van publieke diensten, professionalisme, en samenwerking en innovatie binnen de overheid. Zij is hierbij ook in het bijzonder geïnteresseerd in de werking van lokale besturen ([stafpagina](#)). Contact via e-mail: trui.steen@kuleuven.be

Ellen Wayenberg (PhD) is professor aan de Faculteit Economie en Bedrijfskunde van de Universiteit Gent. Ze specialiseert binnen de vakgroep Bestuurskunde en Publiek Management (EB25) in overheidsbeleid en –bestuur met een bijzondere aandacht voor beleidsanalyse en –evaluatie, lokaal bestuur en multi-level governance. Ellen is één van de co-chairs van de EGPA Study Group on Regional and Local Government ([stafpagina](#)). Contact via e-mail: ellen.wayenberg@ugent.be

Nicolai De Wulf is wetenschappelijk medewerker aan de Vakgroep Bestuurskunde en Publiek Management (EB25) van de Universiteit Gent. Zijn onderzoek is met name gericht op lokale besturen en publiek management ([stafpagina](#)). Contact via e-mail: nicolai.dewulf@ugent.be

Martijn Hoogeland is wetenschappelijk medewerker aan de Vakgroep Bestuurskunde en Publiek Management (EB25) van de Universiteit Gent. Zijn onderzoek kadert zich met name rond beleidskunde en beleidsanalyse ([stafpagina](#)). Contact via e-mail: martijn.hoogeland@ugent.be

Charlotte Van Dijck is doctoraatsstudent (FWO aspirant) aan de KU Leuven, Instituut voor de overheid. Haar onderzoek is voornamelijk gericht op innovatie door samenwerking in de publieke sector ([stafpagina](#)). Contact via e-mail: charlotte.vandijck@kuleuven.be

Jolien Vanschoenwinkel (PhD) is doctor aan de KU Leuven, Instituut voor de overheid. Haar doctoraat heeft als thema 'justitieel vertrouwen. Haar huidige onderzoek is gericht op diverse thema's (diversiteit, personeelsbeschikbaarheid, gemeentelijke fusies) binnen lokale besturen en entiteiten van de Vlaamse overheid. Ze is daarnaast ook coördinator voor het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing (SBV) ([stafpagina](#)). Contact via e-mail: jolien.vanschoenwinkel@kuleuven.be



Inhoud

1	Inleiding	5
2	Methodologische beschouwingen	7
3	Deel 1: Het discours van lokale beleidsmakers die vrijwillig fusioneren (Martijn Hoogeland, Ellen Wayenberg, Trui Steen, Nicolai De Wulf, Charlotte Van Dijck)	8
3.1	Gebruik van de Q-methodologie	8
3.1.1	Selectie van lokale respondenten	9
3.1.2	Vorgelegde stellingen rond vrijwillig fusioneren	9
3.1.3	Aantal te destilleren fusiediscoursen	13
3.1.4	Beperkingen van de Q-methodologie	14
3.2	Resultaten	15
3.2.1	Discours 1 van de manager – ‘Een goede dienstverlening in de gemeente is wat telt’	16
3.2.2	Discours 2 van de behoeder – ‘We blijven onszelf, ook in veranderende tijden’	20
3.2.3	Discours 3 van de regiospeler – ‘Zo tellen we ook mee op ruimere schaal’	23
3.2.4	Discours 4 van de futurist – ‘Dit is een niet te missen kans voor onze lokale toekomst’	27
3.2.5	Algemene resultaten voor discoursen bij vrijwillige fusies	31
3.3	Besluit	33
4	Deel 2: Motieven van lokale beleidsmakers die vrijwillig fusioneren (Nicolai De Wulf, Charlotte van Dijck, Martijn Hoogeland, Ellen Wayenberg, Trui steen)	35
4.1	Methodologie	35
4.2	Resultaten	36
4.2.1	Argumenten pro fusie	36
4.2.2	Argumenten contra fusie	44
4.2.3	Drempels	47
4.2.4	Rol van de Vlaamse overheid	56
4.2.5	Keuze fusiepartner	62
4.3	Besluit	72
5	Deel 3: Motieven van lokale beleidsmakers die niet fusioneren (Jolien Vanschoenwinkel, Trui Steen, Ellen Wayenberg)	75
5.1	Methodologie	75
5.2	Resultaten	77
5.2.1	Het fusieproces	77
5.2.2	Argumenten pro fusie	80
5.2.3	Argumenten contra fusie	87
5.2.4	Drempels	91
5.2.5	Rol van de Vlaamse overheid	92
5.2.6	Andere ideeën	96
5.3	Besluit	97
6	Deel 4: Factoren ter verklaring van (wel/niet) vrijwillig fusioneren (Jolien Vanschoenwinkel, Ellen Wayenberg, Trui Steen)	101
6.1	Fusieproces/keuze fusiepartner	101
6.2	Argumenten pro fusie – positieve argumenten	103
6.3	Argumenten pro fusie – negatieve argumenten	104
6.4	Argumenten contra fusie	105
6.5	Drempels	106
6.6	Rol van de vlaamse overheid	107
6.6.1	Vlaamse instrumenten tot fusie	107
6.6.2	(Toekomstige) begeleiding en steun door de Vlaamse overheid	108
7	Literatuurlijst	110
8	Bijlagen	113

////////////////////////////////////

Figuurlijst

Figuur 1: Overzicht van de Vlaamse gemeenten die per 1 januari 2019 fusioneren	5
Figuur 2: Een lege <i>Q-sort</i> , zoals gebruikt tijdens de interviews in de fusionerende gemeenten	10

Tabellijst

Tabel 1: De 45 stellingen die aan de respondenten zijn voorgelegd	12
Tabel 2: Aantal respondenten in de resultaten en totaal aantal ondervraagde respondenten	15
Tabel 3: Discours 1 van de manager - De kenmerkende stellingen	19
Tabel 4: Discours 1 van de manager - De onderscheidende stellingen	21
Tabel 5: Discours 1 van de manager - Naar type respondent	22
Tabel 6: Discours 2 van de behoeder - De kenmerkende stellingen	23
Tabel 7: Discours 2 van de behoeder - De onderscheidende stellingen	25
Tabel 8: Discours 2 van de behoeder - Naar type respondent	26
Tabel 9: Discours 3 van de regiospeler - De kenmerkende stellingen	27
Tabel 10: Discours 3 van de regiospeler - De onderscheidende stellingen	29
Tabel 11: Discours 3 van de regiospeler - Naar type respondent	30
Tabel 12: Discours 4 van de futurist - De kenmerkende stellingen	32
Tabel 13: Discours 4 van de futurist - De onderscheidende stellingen	33
Tabel 14: Discours 4 van de futurist - Naar type respondent	34
Tabel 15: Absoluut en relatief aantal respondenten per discours	35

Lijst met afkortingen

ABB	Agentschap Binnenlands Bestuur
CBS	College van Burgemeester en Schepenen
HR	Human Resources
IGS	Intergemeentelijke samenwerking
SWOT analyse	Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats analyse
VIVES	Vlaams Instituut voor Economie en Samenleving



3 Deel 1: Het discours van lokale beleidsmakers die vrijwillig fusioneren

Auteurs: Martijn Hoogeland, Ellen Wayenberg, Trui Steen, Nicolai De Wulf, Charlotte Van Dijk

In dit eerste deel van het rapport presenteren we de resultaten van een uitgevoerde Q-methodologie onder lokale beleidsmakers. Deze methodiek laat ons toe om het discours af te lijnen dat politici en ambtenaren omtrent deze ingrijpende hervorming op lokaal vlak hanteren. We starten met een nadere duiding van het gebruik van de Q-methodologie in dit onderzoek. Daarna wordt stilgestaan bij vier afzonderlijke lokale discourses die uit de toepassing ervan konden worden gedestilleerd.⁴ Hun onderlinge vergelijking staat centraal in een derde onderdeel, om tenslotte af te sluiten met diverse te trekken lessen over vrijwillig lokaal fusioneren in Vlaanderen.

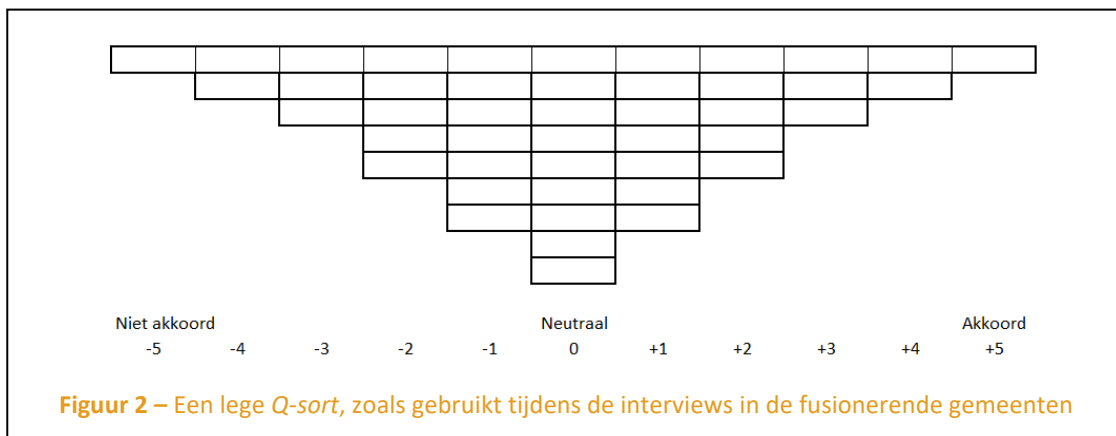
3.1 GEBRUIK VAN DE Q-METHODOLOGIE

De Q-methodologie is een onderzoeksmethode die gebruikt wordt als een systematische manier om bij respondenten hun mening of overtuiging over een bepaald onderwerp te achterhalen (Newman & Ramlo, 2010, p. 507, Stenner & Stainton-Rogers, 2004, p. 100). In dit onderzoek gebruiken we deze methode om inzichtelijk te maken hoe lokale beleidsmakers denken en spreken over de vrijwillige gemeentefusie. Om dit te bereiken hebben wij lokale politici en ambtenaren 45 stellingen laten rangschikken, die allen betrekking hebben op de fusiehervorming. De verdeling van de scores die elke respondent aan de stellingen kon toekennen, loopt van -5 ('sterk mee oneens') tot +5 ('sterk mee eens') als de verdeling voor Q-methodologisch onderzoek die sinds de opkomst van de methodiek in de jaren '50 gebruikt wordt (Stephenson, 1953; McKeown & Thomas, 2013).

Elke respondent diende alle stellingen in te passen in een Q-methodologisch schema. Een afbeelding van dit schema is terug te vinden in figuur 2 (infra). Dit schema, door sommige respondenten soms licht schertsend als een interessante legpuzzel betiteld, kent een quasi-normale verdeling. Dit houdt in dat voor de stellingen die het meest als 'akkoord' (+5) en volledig als 'niet akkoord' (-5) worden betiteld slechts één plek beschikbaar was, terwijl voor de neutrale stellingen (0) juist de meeste vakken beschikbaar waren. Eenmaal het schema door de respondent is ingevuld, levert dit een lijst met een score voor elke stelling op, ook wel een **Q-sort** genoemd (Brown, 1980, p. 6). Omdat de respondenten voor de meest positieve of meest negatieve scores de minste vakken beschikbaar kregen, werden zij als het ware gedwongen een positie in te nemen en te kiezen welke argumenten voor hen het allerbelangrijkst waren (of juist absoluut niet) in verband met de fusiehervorming. Hierdoor laat de Q-methodologie ons toe te achterhalen met welke stelling(en) lokale politici en ambtenaren in Vlaanderen zich het meest associëren op vlak van vrijwillige gemeentefusie. In het onderstaande gaan we nader in op de selectie van deze lokale respondenten en van de aan hen voorgelegde stellingen.

⁴Bij het distilleren van de discourses wordt nadrukkelijk gefocust op hoe lokale beleidsmakers de fusie percipiëren. Hierdoor komen lokale belangen sterker naar voren dan bovenregionale argumenten die ook mee kunnen spelen in de bredere fusie-agenda.





3.1.1 Selectie van lokale respondenten

In elk van de 15 Vlaamse gemeenten die vrijwillig fusioneren, zijn er steeds 4 respondenten benaderd met de Q-methodologie. Het gaat om de **burgemeester, een schepen, de voorzitter van de gemeenteraad en de algemeen directeur**.⁵ Zo zijn zowel lokale politici als lokale ambtenaren in het onderzoek betrokken, 60 in totaal. In de gemeenten waar de burgemeester tevens de rol van gemeenteraadsvoorzitter op zich neemt, is ervoor gekozen om een extra schepen te interviewen.⁶ Eén respondent zag echter af van het beoordelen en rangschikken van stellingen volgens de Q-methodologie, waardoor de weergegeven resultaten in het onderstaande betrekking hebben op een totaal van 59 in plaats van 60 respondenten.

Door de ingevulde *Q-sort* van deze 59 respondenten te vergelijken, wordt duidelijk welke stellingen/argumenten op lokaal vlak de boventoon voeren in verband met de fusiehervorming. Systematische onderlinge vergelijking legt immers overeenkomsten en verschillen bloot in de wijze waarop lokale beleidsmakers denken en spreken over de vrijwillige fusie. Door respondenten met gelijklopende meningen te groeperen, kunnen vervolgens ook een of meerdere perspectieven of zogenaamde ‘discoursen’ worden gereveleerd. Ieder discours staat dus voor een verzameling van meningen geuit door een groep respondenten die met elkaar overeenstemmen, maar van mening verschillen met de respondenten uit andere discoursen (Van Exel & De Graaf, 2005). De systematische vergelijking waarvan sprake is, gebeurt met behulp van de PQ-method software (Schmolck, 2014). Op pagina 13 zal verder worden ingegaan op hoe de analyse van de resultaten uit de Q-methodologie is gebeurd.

3.1.2 Voorgelegde stellingen rond vrijwillig fusioneren

Ter formulering van de stellingen die aan de respondenten zijn voorgelegd, zijn we op zoek gegaan naar de bestaande en meest dominante interpretatiekaders of masters onder de fusieframes. Als strategie kozen we ervoor om zowel inductief te werken en interpretatiekaders rond fusies uit de empirie te destilleren als deductief en de bestaande literatuur te screenen rond deze frames.

⁵ In sommige gemeenten werd nog de huidige functietitel “gemeentesecretaris” gehanteerd. Met het oog op uniformiteit kiezen wij er in dit onderzoek voor om consistent de term “algemeen directeur” te gebruiken.

⁶ Dit was het geval in zes gemeenten: er zijn dus in totaal 9 gemeenteraadsvoorzitters en 21 schepenen geïnterviewd.

Onze inductieve insteek kreeg vorm door te screenen hoe *Het Laatste Nieuws* en *Het Nieuwsblad* berichtten over de Vlaamse fusies gedurende één kalenderjaar (15 juni 2016 tot 15 juni 2017). Behorend tot de meer volkse media en ruim verspreid over Vlaanderen weidden beide kranten geregeld over deze hervorming uit. Een gezamenlijke zoekactie op de termen ‘fusie’ en ‘gemeenten’ in de *GOPress–database* leverde maar liefst 183 artikels op in *Het Laatste Nieuws* en 165 in het *Nieuwsblad*. Een select aantal ervan betrof de gemeenten die al vrijwillig beslisten tot fusie en hielden we apart. De anderen werden doorgelezen ter inventarisatie van lokale meningen omtrent fusies. Het merendeel van deze meningen kwam van lokale politici (i.e. burgemeesters, schepenen, leden van de gemeenteraad, leden van oppositie en/of lokale fracties). Maar ook lokale handelaars, directeurs van scholen en andere instellingen, bestuurders van lokale verenigingen en de gewone man/vrouw op straat kregen regelmatig een stem. Daaruit konden we tientallen stellingen over gemeentefusies filteren.

Parallel aan deze inductieve aanpak gingen we ook deductief aan de slag. We zochten in de Web of Science –database op “*local government*” en “*amalgamation*” en vonden via die zoektermen een 40-tal internationale wetenschappelijke artikels die hierrond in 2015, 2016 of 2017 zijn verschenen. In meer dan de helft ervan worden fusies van lokale besturen ook daadwerkelijk op effect(en) beoordeeld. Op zich is die eenvormigheid in focus weinig verrassend. Al sinds de jaren ’60 is er internationaal een niet aflatende golf van fusies op lokaal vlak (Blom-Hansen e.a., 2015). En samen met recente trends in de publieke sector zoals ‘meer aandacht voor verantwoording’ en ‘werken onder schaarste’ is het begrijpelijk dat zo’n ingrijpende hervorming onderzoekers prikkelt om deze te evalueren. Opvallend is wel dat slechts een select aantal studies tegelijk meerdere soorten effecten van een fusie onderzoekt (Matejova e.a., 2017; Ncube & Monnakgotla, 2016). De meeste studies concentreren zich op één enkel type, wat dan ook toelaat om diverse stromingen in de recente evaluatieliteratuur rond fusies te onderscheiden. Zo zijn er de typische *performance*–studies die inzoomen op de impact van fusies op vlak van de gemeentelijke dienstverlening aan de burger met vragen als: Gaat de kwaliteit van de gemeentelijke diensten erop vooruit? Kosten die na fusie nu minder aan de gebruiker? Dergelijke vragen worden vaak gesteld in het licht van de populaire adagia ‘*bigger is better*’ en ‘*bigger is cheaper*’ (zie o.a. Blesse & Baskaran, 2016; Drew e.a., 2015). Daarnaast zien we studies gericht op politieke effecten van fusies. Deze hebben bijvoorbeeld aandacht voor de prijs die lokale politici mogelijks betalen na fusie zoals ‘*blaming*’ of afstraffing door de kiezer voor een niet gewilde beslissing of tanende participatie aan lokale initiatieven van burgers (zie o.a. Kjaer & Klemmensen, 2015; Van Houweligen, 2017). Ook de politieke machtsbalans tot de administratie kan veranderen, alsook de skills en competenties die van ambtenaren in grotere bestuurlijke entiteiten worden verwacht. Vandaar dat in diverse studies de gemeentefusies expliciet worden getoetst op hun ‘new public management’–impact op vlak van de gangbare werkprocessen en –procedures (zie o.a. Dollery & Ting, 2017; Steiner & Kaiser, 2017). Een laatste stroming in recent fusieonderzoek neemt de nieuw gecreëerde besturen expliciet in het vizier door bijvoorbeeld te evalueren of burgers er zich wel mee kunnen identificeren en de gemeentelijke rol na een fusieronde sterker doorweegt op hogere schaalniveaus (zie o.a. Soguel & Silberstein, 2015; Terlouw, 2016).

In combinatie leverden deze inductieve en deductieve werkwijzen ons een waaier aan inzichten omtrent fusies op. Koppeling en structurering ervan kreeg vorm door met elke wetenschappelijke stroming een apart perspectief of frame op gemeentefusies te associëren dat gespecificeerd werd in een reeks empirisch onderbouwde stellingen. We onderscheidde in totaal **vier masterframes**, elk



geconcretiseerd in 11, maximaal 12 stellingen zoals opgelijst in tabel 1. Een eerste masterframe, dat we aanduiden als **‘effecten op dienstverlening’**, bevat stellingen die handelen over de nood aan bestuurskracht om problemen en uitdagingen aan te pakken. Het frame omvat ook stellingen rond de mogelijkheden die fusie of schaalvergroting biedt voor kostenbesparing, professionalisering en kwaliteitsvolle en bredere dienstverlening. Een tweede masterframe is gelabeld **‘(politieke) verhoudingen’**. Stellingen die binnen dit frame vallen, richten zich op (partij-)politieke aspecten van de fusie, zoals het belang van politici die op eenzelfde lijn zitten en een mogelijkheid zien om er samen beter van te worden, of de effecten van de fusie op het aantal politieke mandaten. Daarnaast vallen onder dit masterframe ook stellingen die gaan over de verhouding tot belangrijke actoren als burgers, personeel en vakbonden, en andere besturen in de regio. Een derde masterframe kreeg het label **‘proces’**. Hierin verzamelden we stellingen die betrekking hebben op het hervormingsproces zelf dat samengaat met de fusie, zoals aandacht voor het uitvoeren van een diepgaande analyse vooraf aan de fusiebeslissing, het vrijwillig karakter van de fusie, of de financiële bonus als aanmoediging. Het vierde masterframe, tot slot, **‘profiel gemeenten’** handelt over de geografische ligging van de gemeenten, hun economische kenmerken, eventuele eerdere samenwerkingen, en zaken als de bezorgdheid van gemeenten om een eigen profiel te behouden. Bij het formuleren van de stellingen bouwden we de nodige variatie in. Sommige uitspraken zijn advocatief of richtinggevend opgevat; anderen dan weer eerder evaluatief of beoordelend en nog anderen veeleer designatief of een feit benoemend. En daarmee kwamen we tegemoet aan een basisconditie van stellingenonderzoek (Dryzek & Berejikian, 1993). Bij het selecteren van de stellingen beoogden we ook ‘dekkend’ te werken en elke (groep van) ideeën of gezegdes onder de empirisch geïnventariseerde stellingen over fusies op te nemen. Daarin zijn we grotendeels geslaagd, althans volgens de lokale beleidsmakers die we in een volgende fase van onze exploratie met deze masterframes confronteerden.⁷

Tabel 1: De 45 stellingen die aan de respondenten zijn voorgelegd

Masterframe ‘effecten op dienstverlening’
1, ⁸ Veel burgemeesters voelen dat ze niet de bestuurskracht hebben om de hedendaagse uitdagingen aan te gaan.
42, Een fusie is een historische kans die kwaliteit van dienstverlening ten goede komt.
13, Een fusie moet voor een daling in de belastingdruk zorgen.
16, Er komt geld vrij voor nieuwe projecten.
20, Het personeel en materiaal kunnen in beide gemeenten ingezet worden.
21, We moeten evolueren naar grotere gemeenten met meer bevoegdheden.
22, We zien hierin nieuwe kansen voor meer dienstverlening aan de burger.
23, Een fusie is stilaan een bittere noodzaak: wij zitten op ons tandvlees. Het kost ons allemaal te veel.
35, Een schaalvergroting zorgt er voor dat we als gemeente meer kunnen bereiken voor de inwoners.
39, De nood aan meer professionaliteit in kleine gemeenten is groot.

⁷ We vroegen de respondenten na afloop van het interview telkens of er hiaten en tekorten waren in het voorgelegde discours. Slechts twee respondenten wezen ons doorheen de bevraging op een ontbrekende factor die volgens hen ook verklarend kan zijn voor fusies, namelijk persoonlijke relaties tussen lokale actoren en de mogelijkheid van (verdere) intergemeentelijke samenwerking. Stellingen hierrond zijn niet via Q-methodologie onderzocht, maar komen wel verder aan bod in het kwalitatieve deel van dit rapport.

⁸ De nummering van de stellingen verwijst naar de ‘ad random’ volgorde waarin de stellingen werden voorgelegd aan de respondenten

8, We beseffen dat we vaak geconfronteerd worden met dezelfde problemen en dat deze problemen niet stoppen aan onze gemeentegrenzen.

Masterframe 'politiek'

19, Een fusie vergt draagvlak bij inwoners.

2, Een fusie ligt gevoelig. We praten ook met personeelsleden en vakbonden.

9, Om in een fusietraject te stappen moet er een brede meerderheid zijn.

10, We zien dat onze partijgenoten in de naburige gemeente op dezelfde lijn zitten.

24, Dat er op het einde van de rit minder politieke mandatarissen zullen zijn, is een goede zaak.

25, We willen een gemeente worden met een sterke stem in de regio.

26, Als het een gemeente wordt met meer inwoners kan het contact met de burger ook beter worden en kan je daar echt op inzetten.

33, Als die fusie er komt, liggen de kaarten anders. De machtsverhoudingen tot andere bestuursniveaus veranderen.

37, Nu is er een weinig transparant netwerk van intergemeentelijke samenwerkingen ontstaan. Fusies zijn nodig om de sterke lokale democratie niet kwijt te spelen.

38, Fusies? Ja, als we er maar samen beter van worden.

40, Als blijkt dat een fusie nodig is, zet ik graag een stap opzij.

44, Heel wat politici weten dat ze té klein zijn om alleen verder te gaan, maar ze zijn té groots om dit toe te geven.

Masterframe 'proces'

3, Wij zijn voor een fusie die er komt na een diepgaande analyse.

5, De financiële bonus voor een fusie is belangrijk.

6, Een fusie in gang zetten is gemakkelijk: het volstaat dat er twee of meer gemeenten met een eenvoudige meerderheid beslissen om onderhandelingen voor een fusie te starten.

14, Een fusie met een paar gemeenten zien we als een opstap naar een eventueel grotere fusie achteraf.

15, Als we nu niet vrijwillig fuseren, dan bestaat de kans dat we dat later gedwongen moeten doen.

18, De schuldafbouw mag geen doel zijn op zich, ook zonder dat geld zijn er voor ons veel voordelen.

27, De fusies van 40 jaar geleden zijn nog niet overal verteerd.

29, We willen niet verweesd over- blijven tussen alle gemeenten die zullen fusioneren.

30, We willen niet opgeslorpt worden en niets meer in de pap te brokken hebben. We willen een gelijkwaardige partner.

32, Fusies die goed opgevolgd worden, moet je niet vrezen.

41, Als je in het trouwbootje stapt, kan je nadien nog scheiden. Bij gemeenten werkt het zo niet. Je gaat een huwelijk aan dat definitief is.

Masterframe 'profiel gemeenten'

4, In onze gemeenten zijn de belastingen gelijklopend.

////////////////////////////////////

7, Logisch toch ! Door de ligging vormen de gemeenten geografisch praktisch één geheel.
11, De uitholling van de provincies zet aan tot het vormen van grotere gemeenten.
12, We stonden als gemeenten al vaak voor dezelfde uitdagingen.
17, Voor ons is een fusie een verlenging van de nu al vlotte samenwerking.
28, Met deze fusie zal de eigenheid van de deelgemeenten niet verloren gaan.
31, Het is best de eigenheid te behouden dus gaan we in zee met gelijkaardige gemeenten.
34, Door een fusie krijgen we een grotere centrumfunctie.
36, Fusies mogen echt geen verhaal worden van groot, groter, grootst.
43, De Vlaming is mobieler. Kwaliteitsvolle dienstverlening wordt belangrijker dan lokale verbondenheid.
45, Kijk naar Nederland en Denemarken waar steden en gemeenten nu al veel groter zijn. Dit bracht heel wat voordelen mee.

3.1.3 Aantal te destilleren fusiediscoursen

Hoeveel discoursen leven er onder lokale beleidsmakers in verband met de gemeentefusie? Een Q-methodologische analyse levert geen standaard aantal discoursen op. Wel is er een werkwijze die toelaat om het aantal discoursen te bepalen. Die werkwijze is tweeledig en bestaat erin te overwegen of discoursen die uit de data-analyse voortkomen enerzijds duidelijk van elkaar te onderscheiden zijn en anderzijds ook gedragen worden door een voldoende aantal respondenten (Brown, 1993; Stenner et al, 2008).

Het nagaan of de discoursen voldoende onderscheidend zijn, gebeurt enerzijds door te kijken naar de zogenaamde '**eigenvalue**' van elk discours. De eigenvalue van een discours wordt als volgt berekend: de ingevulde *Q-sort* van elke respondent krijgt een bepaalde score voor hoe goed deze bij het ideaaltype van een discours past, de zogeheten '**factor loading**'. Hoe hoger de factor loading van een *Q-sort*, hoe beter deze bij het discours past. Door al deze scores voor een discours te kwadrateren en vervolgens bij elkaar op te tellen, ontstaat de uiteindelijke eigenvalue van dit discours (McKeown & Thomas, 2013, p. 104; Brown, 1980, p. 222). Die eigenvalue van een discours toont de eigenheid dat elk discours heeft, of in welke mate deze verschilt van een ander discours over datzelfde onderwerp. Hoe hoger de eigenvalue, hoe sterker de meningen van de respondenten in dit discours verschillen van de respondenten uit elk ander discours.

Anderzijds wordt het aantal respondenten gemeten door te kijken naar het aantal '**flags**' dat de PQ-software aan elk discours toekent. De flags geven dus aan hoeveel respondenten een discours delen en geven dus aan of dit discours voldoende wordt gedragen (Van Exel & De Graaf, 2005; Van Eijk & Steen, 2014). Hoe meer respondenten binnen een bepaald discours vallen, hoe relevanter dit discours is in de discussies rondom het onderwerp in kwestie.

Mits deze tweevoudige werkwijze duiden we in het rapport vier discoursen aan die lokaal leven rond vrijwillige gemeentefusie in Vlaanderen.⁹ Zoals vermeld op pagina 6, zijn er in totaal 59 respondenten in 15 gemeenten ondervraagd. In totaal worden 41 van de 59 respondenten (i.e. ruim 69 %) binnen

⁹ Om dit resultaat te bereiken, is er gebruik gemaakt van een Brown Q-cent analyse met varimax-rotatie. Deze manier van factorrotatie krijgt de voorkeur binnen Q-methodologische onderzoek, omdat bij dit type rotatie de hoogste eigenvalues bij de discoursen behaald wordt (Newman & Ramlo, 2010: 510; Stevens, 2002: 391).

één van de vier discourses ingedeeld. In tabel 2 (infra) worden teruggevonden hoeveel van elk type respondenten ondervraagd is en hoeveel respondenten per type uiteindelijk in één van de discourses opgenomen is. Daaruit blijkt dat per type respondent steeds min of meer hetzelfde percentage in de resultaten is opgenomen.

Tabel 2 – Aantal respondenten in de resultaten en totaal aantal ondervraagde respondenten

Rol van de respondent	Respondenten ingedeeld in een discours	Totaal aantal ondervraagde respondenten
Schepenen	13	20
Voorzitters	6	9
Algemeen directeurs	11	15
Burgemeesters	11	15
Totaal	<u>41</u>	<u>59</u>

Er is ook overwogen om vanuit de Q-analyse verder te werken met drie of vijf discourses in totaal. Doch bij gebruik van deze totale aantallen zou per discours in mindere mate voldaan zijn aan voormelde condities op vlak van 'eigenvalue' en 'flags' dan ingeval van vier discourses (Van Exel & De Graaf, 2005).¹⁰ Elk van hen wordt in onderdeel 2.2 uitvoerig toegelicht nadat eerst nog wordt stilgestaan bij een aantal beperkingen die verbonden zijn aan het gebruik van de Q-methodologie.

Voor de resultaten van dit q-methodologisch onderzoek geldt dat we met minstens 95% zekerheid kunnen zeggen dat de gevonden *factor loadings* inderdaad correct zijn. Anders gezegd houdt dit in dat de kans dat een bepaalde respondent niet binnen een bepaald discours zou moeten vallen, maar daar wel bij wordt ingedeeld, kleiner is dan 5% (Zabala, 2014, p. 165 & 171). Daarnaast geldt voor onze resultaten ook dat de kans dat een bepaalde stelling als onderscheidend voor een discours wordt aangemerkt, terwijl dit eigenlijk niet zo zou moeten zijn, kleiner is dan 5%.

3.1.4 Beperkingen van de Q-methodologie

Graag vermelden we hier een drietal beperkingen die onlosmakelijk verbonden zijn aan het gebruik van de Q-methodologie in onderzoek (Stenner et al, 2008, p. 231; Cross, 2004).

Ten eerste is er een zogenaamde **keuzedwang** waaraan respondenten bij een Q-analyse onderhevig zijn. Zij worden immers gevraagd om een specifiek aantal stellingen te positioneren op de *Q-sort* dat eenzelfde aantal scorevakjes vertoont. Finaal dient een respondent dus te kiezen welke stellingen de allerhoogste, -laagste dan wel een veeleer neutrale score krijgen. En het is niet ondenkbeeldig dat die veeleer neutrale scores ook toekomen aan stellingen waarmee een respondent het eigenlijk wel sterker (on-)eens is dan finaal gescoord. Bij de toelichting van de discourses zal daarom niet enkel ingezoomd worden op de absolute scores van stellingen maar ook aandacht uitgaan naar de onderlinge verhouding ertussen (Watts & Stenner, 2012, p. 77).

¹⁰ Voor de eigenwaarden hebben wij ervoor gekozen om een minimum van 2,5 aan te houden. Voor het aantal flags hebben wij ervoor gekozen om een minimum van 7 flags aan te houden.



Bij de **formulering van de stellingen** die aan respondenten werden voorgelegd, is ernaar gestreefd om vage of ambigue termen zoveel mogelijk te vermijden. Natuurlijk is het, ten tweede, moeilijk geheel te vermijden dat een stelling toch verschillend wordt opgevat door meerdere respondenten. Om deze beperking enigszins het hoofd te bieden, zijn alle respondenten steeds uitgenodigd om tijdens het scoren van stellingen hun gedachten en reflecties errond met ons te delen.

Ten derde is er de beperking van **sociale wenselijkheid**. Respondenten kunnen tijdens sociaalwetenschappelijk onderzoek immers anders, en meer sociaal wenselijk, antwoorden dan dat zij in realiteit over een onderwerp denken of voelen (Lavrakas, 2008, p. 825). Volledig te vermijden, valt dit niet. Wel is er, mede omwille van deze beperking, voor geopteerd om dit onderzoek naar gemeentefusies niet enkel te beperken tot bevindingen uit de toepassing van de Q-methodologie. In de volgende delen van het rapport wordt dan ook ingegaan op de resultaten van diepte-interviews die zijn afgenomen bij zowel de respondenten van de Q-methodologie en dus uit de 15 fusionerende gemeenten als bij respondenten uit zeven niet-fusionerende gemeenten. En de onderlinge koppeling en afstemming van die bevindingen laat toe om meer grip te krijgen op wat daadwerkelijk lokaal (mee-)speelt rond de vrijwillige fusie.

3.2 RESULTATEN

Bij de toelichting van de vier onderscheiden lokale discoursen worden telkens de volgende elementen besproken:

- 1) De focus en kernboodschap van het discours;
- 2) De kenmerkende stellingen van het discours (zowel meest positief als meest negatief);
- 3) De onderscheidende stellingen van het discours (zowel meest positief als meest negatief);
- 4) Welke types respondenten het discours vooral aanhangen;
- 5) In welke fusionerende gemeenten het discours voorkomt.

Ten eerste zal de beschrijving van ieder discours steeds aanvangen met het uiteenzetten van de focus van het discours. Diezelfde focus wordt ook steeds samengevat in een **kernboodschap**. Op grond van die boodschap is elk van de vier onderscheiden discoursen gekoppeld aan een rol die lokale beleidsmakers primair opnemen in verband met de vrijwillige fusie van hun gemeente.

Ten tweede worden de **kenmerkende stellingen** van het discours besproken. Dit zijn stellingen waar de respondenten in een bepaald discours het meest mee eens of mee oneens zijn. Om inzichtelijk te maken hoe ieder discours gevormd wordt, behandelen we steeds de kenmerkende stellingen die van de respondenten uit het discours de hoogste scores (+3, +4 en +5) of de laagste scores toegewezen krijgen (-3, -4 en -5). Voor de kenmerkende stellingen geven we in de analyse ook steeds de zogeheten **Q-sort waarden** mee: dit zijn de waarden die de stelling voor dat specifieke discours in de Q-sort inneemt. Zo neemt de stelling waar de respondenten in een bepaald discours aangeven het meest mee akkoord te zijn de positie van +5 in, de stelling daarna +4, enz.

Ten derde worden bij ieder discours de meest **onderscheidende stellingen** besproken. Dit zijn de stellingen waarvan de scores het meest verschillen van wat de respondenten in een ander discours hebben ingevuld. Ook voor de onderscheidende stellingen worden steeds de Q-waarden meegegeven. Net als bij de kenmerkende stellingen kijken we hier steeds naar de 6 stellingen die als meest positief



of meest negatief worden aangeduid. We kijken alleen naar deze stellingen, omdat zo sneller inzichtelijk wordt over welke thema's de respondenten een sterke mening hebben en tegelijkertijd sterk van mening verschillen met de respondenten uit de andere discoursen. Anders gezegd willen we hiermee laten zien welke stellingen zij beduidend belangrijk (voor positieve stellingen) of beduidend minder belangrijk (voor negatieve stellingen) vinden dan de respondenten uit de andere discoursen. Het combineren van beide type stellingen biedt extra inzicht in hoe de discoursen tot stand komen en is daarom gebruikelijk in onderzoek waarbij Q-methodologie wordt toegepast (zie bijvoorbeeld Dimitrova et al, 2015; Brewer et al, 2000; Dryzek, 1994).

Ten vierde wordt per discours ook besproken bij welk **type respondent** het discours veelal voorkomt i.e. bij burgemeesters, schepenen, voorzitters van de gemeenteraad of algemeen directeurs.

Ten vijfde wordt voor elk discours ook weergegeven in welke gemeenten dit vaker voorkomt. Is dit discours dominant in bepaalde gemeenten of net verspreid onder diverse besturen? Om de anonimiteit van de respondenten in dit onderzoek te garanderen, opteren wij ervoor om gemeenten niet bij naam te noemen en ook geen overzichtstabel te geven van het aantal respondenten per gemeente in elk discours. Deze data zijn wel beschikbaar bij het onderzoeksteam.

Nadat de vier discoursen apart zijn besproken, worden zij onderling in afsluitend onderdeel **vergeleken**. Daarna worden ter afsluiting de belangrijkste **lessen** uit de Q-methodologie op een rij gezet.

3.2.1 Discours 1 van de manager – ‘Een goede dienstverlening in de gemeente is wat telt’

3.2.1.1 Focus en kernboodschap van het discours

Het eerste discours is dat van *de manager*. Aanhangers van dit discours leggen sterk de klemtoon op de meer bestuurlijke elementen, en dan vooral de resultaten, van een gemeentefusie. Zo hechten zij veel belang aan het **verbeteren van de dienstverlening**, de professionaliteit in de gemeente en een verhoogde lokale bestuurskracht. Aanhangers van dit discours zien in een vrijwillige gemeentefusie vooral een kans om de slagkracht van het lokale bestuur te vergroten en (aldus) de komende uitdagingen in de toekomst aan te gaan. De stellingen van dit discours lijken er ook op te wijzen dat niet zozeer het proces van fusie relevant is als keuzeperspectief voor de fusie, maar juist het einddoel van een sterker en meer daadkrachtig gemeentebestuur. De focus van dit discours kan als volgt worden samengevat: **‘een goede dienstverlening in de gemeente is wat telt’**.

3.2.1.2 De meest kenmerkende stellingen van het discours

Hieronder zijn in tabel 3 de meest positieve kenmerkende stellingen van discours 1 opgelijst. Deze tonen aan dat de respondenten binnen dit eerste discours **de focus leggen op verschillende facetten van dienstverlening** bij de gemeentefusie. Deze focus wordt ondersteund door het feit dat stelling 22 (‘We zien hierin nieuwe kansen voor meer dienstverlening aan de burger’) met een score van +5 het meest door de respondenten wordt onderschreven. Ook de sterke score van +4 bij stelling 35 (‘Een schaalvergroting zorgt ervoor dat we als gemeente meer kunnen bereiken voor de inwoners’) wijst erop dat **dienstverlening aan de burger** hier voorop staat. Daarnaast duidt de score van +3 voor stelling 39 (‘De nood aan meer professionaliteit in kleine gemeenten is groot’) erop dat voor de respondenten



in dit discours ook meespeelt dat hun gemeente hierbij behoefte heeft aan **meer professionaliteit**. Bovendien ondersteunt de score van +3 voor stelling 1 ('Veel burgemeesters voelen dat ze niet de bestuurskracht hebben om de hedendaagse uitdagingen aan te gaan') dat deze respondenten ook aandacht hebben voor de **kracht van het bestuur**. Slechts twee van zes sterkst positieve stellingen lijken minder met dienstverlening te maken hebben: dit gaat om stelling 19 ('Een fusie vergt draagvlak bij inwoners') en stelling 28 ('Met deze fusie zal de eigenheid van de deelgemeenten niet verloren gaan'). Dit laatste toont aan dat, hoewel dienstverlening dus de rode draad is, het voor deze respondenten niet het enige argument is wat bij de fusies meespeelt.

Tabel 3: Discours 1 van de manager - De kenmerkende stellingen

Q-sort waarde:	Nummer van stelling:	Stelling:
Meest positieve kenmerkende stellingen:		
+5	22	We zien hierin nieuwe kansen voor meer dienstverlening aan de burger.
+4	35	Een schaalvergroting zorgt er voor dat we als gemeente meer kunnen bereiken voor de inwoners.
+4	28	Met deze fusie zal de eigenheid van de deelgemeenten niet verloren gaan.
+3	39	De nood aan meer professionaliteit in kleine gemeenten is groot.
+3	19	Een fusie vergt draagvlak bij inwoners.
+3	1	Veel burgemeesters voelen dat ze niet de bestuurskracht hebben om de hedendaagse uitdagingen aan te gaan.
Meest negatieve kenmerkende stellingen:		
-3	36	Fusies mogen echt geen verhaal worden van groot, groter, grootst.
-3	45	Kijk naar Nederland en Denemarken waar steden en gemeenten nu al veel groter zijn. Dit bracht heel wat voordelen mee.
-3	14	Een fusie met een paar gemeenten zien we als een opstap naar een eventueel grotere fusie achteraf.
-4	6	Een fusie in gang zetten is gemakkelijk: het volstaat dat er twee of meer gemeenten met een eenvoudige meerderheid beslissen om onderhandelingen voor een fusie te starten.
-4	27	De fusies van 40 jaar geleden zijn nog niet overal verteed.
-5	29	We willen niet verweesd overblijven tussen alle gemeenten die zullen fusioneren.

Om een goed beeld van dit discours te krijgen, kijken we ook naar de zaken waar de respondenten zich juist absoluut niet in konden vinden: de negatieve kenmerkende stellingen. Hierbij komen er een aantal andere elementen van de fusies naar voren, die door de respondenten als minder relevant bestempeld worden. Allereerst duidt de inclusie van stelling 29 ('We willen niet verweesd overblijven tussen alle gemeenten die zullen fuseren') erop dat dit **gevolg van niet fusioneren** voor hen niet meespeelt. De inclusie van stelling 36 ('Fusies mogen echt geen verhaal worden van groot, groter, grootst'), stelling 14 ('Een fusie met een paar gemeenten zien we als een opstap naar een eventueel grotere fusie achteraf') en stelling 45 ('Kijk naar Nederland en Denemarken waar steden en gemeenten nu al veel groter zijn. Dit bracht heel wat voordelen mee') duidt aan dat **deze gevolgen van het wel fusioneren** voor deze respondenten hier niet van belang zijn. Verder kunnen de respondenten zich

////////////////////////////////////

beduidend minder goed vinden in stelling 6 ('Een fusie in gang zetten is gemakkelijk: het volstaat dat er twee of meer gemeenten met een eenvoudige meerderheid beslissen om onderhandelingen voor een fusie te starten'), waarmee ze lijken aan te geven dat een **eventuele gemakkelijheid van het proces niet doorslaggevend** voor hen was. Ook de inclusie van stelling 27 ('De fusies van 40 jaar geleden zijn nog niet overal verteerd') lijkt erop te duiden dat voor hen **het verleden van de fusies** ook niet doorslaggevend was. Wat opvalt bij deze negatieve kenmerkende stellingen (wellicht met uitzondering van een indirecte impliciete verwijzing naar 'voordelen' in stelling 45) is dat zij allen niet met dienstverlening te maken hebben, wat de focus bij de positieve kenmerkende stellingen van het discours verder versterkt.

3.2.1.3 De meest onderscheidende stellingen van het discours ¹¹

Het is opvallend dat alle meest positieve kenmerkende stellingen ook meteen degenen zijn waarmee discours 1 zich het meest onderscheidt van de andere discourses. Het feit dat dus ook hier vier van de zes meest positieve stellingen de **focus op dienstverlening** onderschrijven, komt ten bate van de eigenheid van het discours. In het bijzonder geldt dit voor stelling 22 ('We zien hierin nieuwe kansen voor meer dienstverlening aan de burger') en stelling 35 ('Een schaalvergroting zorgt ervoor dat we als gemeente meer kunnen bereiken voor de inwoners'), die ook hier een score van +5 en +4 ontvangen. Ook hier zien we dat met de inclusie van stelling 39 ('De nood aan meer professionaliteit in kleine gemeenten is groot') en stelling 1 ('Veel burgemeesters voelen dat ze niet de bestuurskracht hebben om de hedendaagse uitdagingen aan te gaan') **het verhogen van de professionaliteit en de bestuurskracht een belangrijke rol** spelen bij de beslissing tot fusioneren. Tot slot komen ook hier **bepaalde elementen die minder met dienstverlening te maken** hebben terug, wat blijkt uit de inclusie van stelling 19 ('Een fusie vergt draagvlak bij inwoners') en stelling 28 ('Met deze fusie zal de eigenheid van de deelgemeenten niet verloren gaan').

Tabel 4: Discours 1 van de manager - De onderscheidende stellingen

Q-sort waarde:	Nummer van stelling:	Stelling:
Meest positieve onderscheidende stellingen:		
+5	22	We zien hierin nieuwe kansen voor meer dienstverlening aan de burger.
+4	35	Een schaalvergroting zorgt er voor dat we als gemeente meer kunnen bereiken voor de inwoners.
+4	28	Met deze fusie zal de eigenheid van de deelgemeenten niet verloren gaan.
+3	39	De nood aan meer professionaliteit in kleine gemeenten is groot.
+3	19	Een fusie vergt draagvlak bij inwoners.
+3	1	Veel burgemeesters voelen dat ze niet de bestuurskracht hebben om de hedendaagse uitdagingen aan te gaan.
Meest negatieve onderscheidende stellingen:		
-2	34	Door een fusie krijgen we een grotere centrumfunctie
-2	33	Als die fusie er komt, liggen de kaarten anders. De machtsverhoudingen tot andere bestuursniveaus veranderen.

¹¹ Voor een volledig overzicht van hoe de onderscheidende stellingen uit discours 1 zich verhouden met de andere discourses, zie bijlage 2 (infra)



-2	44	Heel wat politici weten dat ze té klein zijn om alleen verder te gaan, maar ze zijn té groots om dit toe te geven.
-2	23	Een fusie is stilaan een bittere noodzaak: wij zitten op ons tandvlees. Het kost ons allemaal te veel.
-3	36	Fusies mogen echt geen verhaal worden van groot, groter, grootst.
-3	14	Een fusie met een paar gemeenten zien we als een opstap naar een eventueel grotere fusie achteraf.

De negatieve stellingen die het meest onderscheidend zijn in discours 1, zijn stelling 36 ('Fusies mogen echt geen verhaal worden van groot, groter, grootst') en stelling 14 ('Een fusie met een paar gemeenten zien we als een opstap naar een eventueel grotere fusie achteraf'). Die lage scores lijken te onderstrepen dat respondenten uit dit discours **de grootte van de gemeente niet doorslaggevend** lijken te vinden bij de fusie. Ook het feit dat stelling 34 ('Door een fusie krijgen we een grotere centrumfunctie') en stelling 33 ('Als die fusie er komt, liggen de kaarten anders. De machtsverhoudingen tot andere bestuursniveaus veranderen') in dit discours veel minder belangrijk worden geacht dan in de andere discoursen, suggereert dat deze aspecten van de **verhoudingen met andere gemeenten of bestuursniveaus hier minder meespelen**. Verder kunnen de respondenten binnen dit discours zich ook beduidend minder goed vinden in stelling 44 ('Heel wat politici weten dat ze té klein zijn om alleen verder te gaan, maar ze zijn té groots om dit toe te geven'), wat goed lijkt te passen bij het idee van *de manager*, die **eerder het belang van het verbeteren van de dienstverlening en de kracht van het bestuur vooropstelt**. Hierbij lijkt de negatieve score voor stelling 23 ('Een fusie is stilaan een bittere noodzaak: wij zitten op ons tandvlees. Het kost ons allemaal te veel') juist wel uit de toon te vallen bij dit discours. Het duidt er echter wel op dat **dit financiële element voor hen minder meespeelt** bij het verbeteren van de dienstverlening en bestuurskracht.

3.2.1.4 Verdeling per type respondent

De onderstaande tabel maakt duidelijk dat dit discours het meeste bijval heeft bij burgemeesters en schepenen. In mindere mate prevaleert het discours onder voorzitters van de gemeenteraad en algemeen directeurs.

Tabel 5: Discours 1 van de manager - Naar type respondent

Type respondent	Discours 1: De manager
Schepenen	5
Voorzitters	3
Algemeen directeurs	4
Burgemeesters	7
Totaal	19

3.2.1.5 Verdeling per gemeente

Het eerste discours komt voor **in 10 van de 15** fusionerende gemeenten. Bij die 10 gemeenten zijn er twee waarbij dit eerste discours voorkomt bij respectievelijk alle en drie van de vier bevroegde

////////////////////////////////////

respondenten. Anders uitgedrukt is er dus één van de zeven bestudeerde fusietrajecten waar dit discours duidelijk overheerst. In een tweede fusietraject prevaleert dit discours telkens bij twee van de vier respondenten uit elke gemeente. Deze vier gemeenten uit beide trajecten behoren naar grootte tot de vijf grootste en de vijf middelste van de 15 vrijwillig fusionerende besturen. Daarnaast kan worden gesteld dat discours 1 op individueel niveau relatief vaak bij de vijf grootste fusiegemeenten voorkomt, namelijk acht keer.¹²

3.2.2 Discours 2 van de behoeder – ‘We blijven onszelf, ook in veranderende tijden’

3.2.2.1 Focus en kernboodschap van het discours

Het tweede discours is dat van *de behoeder*. Dit discours kenmerkt zich door een **focus op eigenheid** en identiteit. Bij fusie gaat het volgens de aanhangers vooral om de eigenheid van de gemeente te garanderen, maar tegelijkertijd ook om tegemoet te komen aan een gepercipieerde druk tot verandering. Samenvattend luidt het dat aanhangers van dit discours een vrijwillige gemeentefusie zien als: **‘we blijven onszelf, ook in veranderende tijden’**.

3.2.2.2 De meest kenmerkende stellingen van het discours

Allereerst lijkt voor de respondenten hier de **keuze voor de juiste partner** een grote rol te spelen, gezien zij een score van +5 geven aan stelling 30 (‘We willen niet opgeslorpt worden en niets meer in de pap te brokken hebben. We willen een gelijkwaardige partner’). Ook stelling 41 (‘Als je in het trouwbootje stapt, kan je nadien nog scheiden. Bij gemeenten werkt het zo niet. Je gaat een huwelijk aan dat definitief is’) neemt een hoge positieve score in. Verder neemt ook de **eigenheid van de gemeente** een belangrijke rol bij de kenmerkende stellingen in, wat blijkt uit de score van +4 voor stelling 36 (‘Fusies mogen echt geen verhaal worden van groot, groter, grootst’) en de score van +3 voor stelling 31 (‘Het is best de eigenheid te behouden dus gaan we in zee met gelijkaardige gemeenten’). De inclusie van stelling 15 (‘Als we nu niet vrijwillig fuseren, dan bestaat de kans dat we dat later gedwongen moeten doen’) lijkt dan weer het idee te ondersteunen dat de respondenten in dit discours **een druk tot verandering ervaren** met betrekking tot de gemeentefusie. Tot slot kennen de respondenten hier +3 een relatief hoge score toe aan stelling 20 (‘Het personeel en materiaal kunnen in beide gemeenten ingezet worden’).

Tabel 6: Discours 2 van de behoeder – De kenmerkende stellingen

Q-sort waarde:	Nummer van stelling:	Stelling:
Meest positieve kenmerkende stellingen		
+5	30	We willen niet opgeslorpt worden en niets meer in de pap te brokken hebben. We willen een gelijkwaardige partner.
+4	36	Fusies mogen echt geen verhaal worden van groot, groter, grootst.
+4	41	Als je in het trouwbootje stapt, kan je nadien nog scheiden. Bij gemeenten werkt het zo niet. Je gaat een huwelijk aan dat definitief is.
+3	31	Het is best de eigenheid te behouden dus gaan we in zee met gelijkaardige gemeenten.

¹² Zie bijlage 1 (infra) voor de grootte van de gemeenten.

+3	20	Het personeel en materiaal kunnen in beide gemeenten ingezet worden.
+3	15	Als we nu niet vrijwillig fuseren, dan bestaat de kans dat we dat later gedwongen moeten doen.
Meest negatieve kenmerkende stellingen:		
-3	26	Als het een gemeente wordt met meer inwoners kan het contact met de burger ook beter worden en kan je daar echt op inzetten.
-3	45	Kijk naar Nederland en Denemarken waar steden en gemeenten nu al veel groter zijn. Dit bracht heel wat voordelen mee.
-3	6	Een fusie in gang zetten is gemakkelijk: het volstaat dat er twee of meer gemeenten met een eenvoudige meerderheid beslissen om onderhandelingen voor een fusie te starten.
-4	4	In onze gemeenten zijn de belastingen gelijklopend.
-4	23	Een fusie is stilaan een bittere noodzaak: wij zitten op ons tandvlees. Het kost ons allemaal te veel.
-5	14	Een fusie met een paar gemeenten zien we als een opstap naar een eventueel grotere fusie achteraf.

Bij de meest negatieve kenmerkende stellingen zien we andere aspecten van de fusie terug. Bij de positieve kenmerkende stellingen wordt de gelijkwaardigheid tussen de partners benadrukt, echter zien we hier terug dat **financiële gelijkwaardigheid juist veel minder een rol** lijkt te spelen. Dit blijkt uit de inclusie van stelling 4 ('In onze gemeenten zijn de belastingen gelijklopend') en in minder mate ook uit stelling 23 ('Een fusie is stilaan een bittere noodzaak: wij zitten op ons tandvlees. Het kost ons allemaal te veel'). Verder lijkt het feit dat de respondenten zich het minst kunnen vinden in stelling 14 ('Een fusie met een paar gemeenten zien we als een opstap naar een eventueel grotere fusie achteraf'), stelling 26 ('Als het een gemeente wordt met meer inwoners kan het contact met de burger ook beter worden en kan je daar echt op inzetten') en stelling 45 ('Kijk naar Nederland en Denemarken waar steden en gemeenten nu al veel groter zijn. Dit bracht heel wat voordelen mee') het idee te ondersteunen dat **het vergroten van de gemeente veel minder belangrijk** is dan het behouden van de huidige eigenheid van de gemeente. Tot slot lijkt ook hier het **proces van de fusie een minder grote rol** te spelen, gezien lage score voor dat stelling 6 ('Een fusie in gang zetten is gemakkelijk: het volstaat dat er twee of meer gemeenten met een eenvoudige meerderheid beslissen om onderhandelingen voor een fusie te starten').

3.2.2.3 De meest onderscheidende stellingen van het discours¹³

In tabel 7 (infra) zijn de meest onderscheidende stellingen van dit tweede discours opgenomen. Het valt op dat vier van de kenmerkende stellingen tevens onderscheidend van aard zijn, wat betekent dat de respondenten over die stellingen veel positiever zijn dan de respondenten uit de andere discourses. Daarnaast komen ook hier drie stellingen terug, die direct met **het profiel of de eigenheid van de eigen gemeente of de fusiepartner** te maken hebben. Dit gaat om stelling 30 ('We willen niet opgeslorpt worden en niets meer in de pap te brokken hebben. We willen een gelijkwaardige partner'), stelling 41 ('Als je in het trouwbootje stapt, kan je nadien nog scheiden. Bij gemeenten werkt het zo niet. Je gaat een huwelijk aan dat definitief is') en stelling 31 ('Het is best de eigenheid te behouden dus gaan

¹³ Voor een volledig overzicht van hoe de onderscheidende stellingen uit discours 2 zich verhouden met de andere discourses, zie bijlage 2 (infra)



we in zee met gelijkaardige gemeenten'). Ook de inclusie van stelling 10 ('We zien dat onze partijgenoten in de naburige gemeente op dezelfde lijn zitten') lijkt het idee te ondersteunen dat er binnen dit discours nadrukkelijk wordt gekeken naar het profiel of de eigenheid van de eigen gemeente en de fusiepartner. Daarnaast lijkt de hoge score voor stelling 20 ('Het personeel en materiaal kunnen in beide gemeenten ingezet worden') te bevestigen dat **het gelijkaardig zijn van de gemeenten een belangrijke rol** speelt, ook op meer praktisch terrein. Opvallend is het feit dat de respondenten hier een veel positievere beoordeling dan in ieder ander discours aan stelling 40 geven ('Als blijkt dat een fusie nodig is, zet ik graag een stap opzij'), gezien deze stelling niet direct met de eigenheid van de gemeenten te maken heeft.

Tabel 7: Discours 2 van de behoeder – De onderscheidende stellingen

Q-sort waarde:	Nummer van stelling:	Stelling:
Meest positieve onderscheidende stellingen		
+5	30	We willen niet opgeslorpt worden en niets meer in de pap te brokken hebben. We willen een gelijkwaardige partner.
+4	41	Als je in het trouwbootje stapt, kan je nadien nog scheiden. Bij gemeenten werkt het zo niet. Je gaat een huwelijk aan dat definitief is.
+4	31	Het is best de eigenheid te behouden dus gaan we in zee met gelijkaardige gemeenten.
+3	20	Het personeel en materiaal kunnen in beide gemeenten ingezet worden.
+2	40	Als blijkt dat een fusie nodig is, zet ik graag een stap opzij.
+1	10	We zien dat onze partijgenoten in de naburige gemeente op dezelfde lijn zitten.
Meest negatieve onderscheidende stellingen		
-1	34	Door een fusie krijgen we een grotere centrumfunctie.
-2	21	We moeten evolueren naar grotere gemeenten met meer bevoegdheden.
-2	3	Wij zijn voor een fusie die er komt na een diepgaande analyse.
-3	26	Als het een gemeente wordt met meer inwoners kan het contact met de burger ook beter worden en kan je daar echt op inzetten.
-4	4	In onze gemeenten zijn de belastingen gelijklopend.
-5	14	Een fusie met een paar gemeenten zien we als een opstap naar een eventueel grotere fusie achteraf.

Bij de meest negatieve onderscheidende stellingen, komen 3 van de negatieve kenmerkende stellingen terug. Ten eerste valt op dat ook hier stelling 14 ('Een fusie met een paar gemeenten zien we als een opstap naar een eventueel grotere fusie achteraf') een zeer lage score ontvangt. Het feit dat de respondenten in dit discours juist de eigenheid van de gemeente waarderen bij de fusie, zou kunnen verklaren waarom zij **tegen een nog verdere uitbreiding van de gemeente** zijn. Dat de **grootte van de gemeenten hier niet primair van belang** is, lijkt te worden bevestigd door de onderscheidend lage score voor stelling 21 ('We moeten evolueren naar grotere gemeenten met meer bevoegdheden') en stelling 34 ('Door een fusie krijgen we een grotere centrumfunctie'). Daarnaast suggereert ook de lage score voor stelling 26 ('Als het een gemeente wordt met meer inwoners kan het contact met de burger

////////////////////////////////////

ook beter worden en kan je daar echt op inzetten'), dat de respondenten hier de **voordelen van een fusie voor het contact met de inwoners niet onderschrijven**. Verder duidt de lage score voor stelling 4 ('In onze gemeenten zijn de belastingen gelijklopend') erop dat de aanhangers van dit discours de **hoogte van de belastingen beduidend minder belangrijk** vinden dan de eerdergenoemde eigenheid. Een stelling die niet noodzakelijk dit discours ontkent of onderschrijft, is stelling 3 ('Wij zijn voor een fusie die er komt na een diepgaande analyse').

3.2.2.4 Verdeling per type respondent

Uit de resultaten is gebleken dat het tweede discours geen uitgesproken aantal aanhangers heeft onder een welbepaald type van lokale respondenten. Het discours is dus niet bij één type uitzonderlijk populair.

Tabel 8: Discours 2 van de behoeder - Naar type respondent

Type respondent	Discours 2: De behoeder
Schepenen	1
Voorzitters	2
Algemeen directeurs	2
Burgemeesters	2
Totaal	7

3.2.2.5 Verdeling per gemeente

Dit tweede discours komt voor **in één derde of 5 van de 15** fusionerende gemeenten. Onder die vijf is er één gemeente waar drie van de vier respondenten dit discours aanhangen. Deze gemeente behoort naar grootte tot één van de kleinste van de vrijwillig fusionerende besturen. In de overige vier gemeenten komt dit discours steeds bij slechts één respondent voor. Als we kijken naar de grootte van de gemeente, valt op dat discours 2 uitsluitend voorkomt bij de **kleinste en middelgrote fusiegemeenten**.¹⁴

3.2.3 Discours 3 van de regiospeler – 'Zo tellen we ook mee op ruimere schaal'

3.2.3.1 Focus en kernboodschap van het discours

Het derde discours is dat van *de regiospeler*. Dit discours kenmerkt zich door een focus op de rol die de gemeente speelt in de bredere regio. Het gaat er hier onder andere om dat de fusie nieuwe **groei kansen voor de gemeente** creëert, zoals het vergroten van de centrumfunctie in de regio. Daarnaast speelt ook mee hoe de gemeentelijke positie relatief gezien verbeterd zou kunnen worden door de gemeentefusie. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de verhouding met de intercommunalen, de provincie, of de Vlaamse overheid. Waar het in discours 2 vooral gaat om hoe de gemeente naar *zichzelf* kijkt, gaat het er voor de aanhangers van dit discours dus met name om hoe *anderen* naar hun gemeente kijken. Dit kan worden samengevat in de volgende kernboodschap: **'door de vrijwillige fusie tellen we ook mee op ruimere schaal'**.

¹⁴ Zie bijlage 1 (infra) voor de grootte van de gemeenten.



3.2.3.2 De meest kenmerkende stellingen van het discours

Aanhangers van dit discours leggen veel klemtoon op **de voordelen van het versterken van positie** van hun lokale bestuur **in de regio**. Dit blijkt in het bijzonder uit het feit dat zij stellingen 25 ('We willen een gemeente worden met een sterke stem in de regio') en stelling 34 ('Door een fusie krijgen we een grotere centrumfunctie') relatief hoge scores geven. Ook lijken de respondenten de **noodzaak van groei voor zowel burgers als bestuur** te onderkennen, gelet op de hoge scores voor stelling 35 ('Een schaalvergroting zorgt ervoor dat we als gemeente meer kunnen bereiken voor de inwoners') en stelling 39 ('De nood aan meer professionaliteit in kleine gemeenten is groot'). Het lijkt er dus op dat de aanhangers van dit discours **door de fusie verschillende kansen voor groei** zien. Tegelijkertijd lijkt het erop dat de aanhangers van dit discours **niet ervan overtuigd zijn dat een verdere groei van de gemeente ook gunstig zal zijn**, gezien de hoge score voor stelling 36 ('Fusies mogen echt geen verhaal worden van groot, groter, grootst'). Tot slot lijkt de inclusie van stelling 3 ('Wij zijn voor een fusie die er komt na een diepgaande analyse') te bevestigen dat de aanhangers van dit discours die **kansen ook weloverwogen willen aangrijpen**.

Tabel 9: Discours 3 van de regiospeler – De kenmerkende stellingen

Q-sort waarde:	Nummer van stelling:	Stelling:
Meest positieve kenmerkende stellingen		
+5	36	Fusies mogen echt geen verhaal worden van groot, groter, grootst.
+4	25	We willen een gemeente worden met een sterke stem in de regio.
+4	34	Door een fusie krijgen we een grotere centrumfunctie.
+3	3	Wij zijn voor een fusie die er komt na een diepgaande analyse.
+3	35	Een schaalvergroting zorgt ervoor dat we als gemeente meer kunnen bereiken voor de inwoners.
+3	39	De nood aan meer professionaliteit in kleine gemeenten is groot.
Meest negatieve kenmerkende stellingen		
-3	20	Het personeel en materiaal kunnen in beide gemeenten ingezet worden.
-3	11	De uitholling van de provincies zet aan tot het vormen van grotere gemeenten.
-3	40	Als blijkt dat een fusie nodig is, zet ik graag een stap opzij.
-4	23	Een fusie is stilaan een bittere noodzaak: wij zitten op ons tandvlees. Het kost ons allemaal te veel.
-4	6	Een fusie in gang zetten is gemakkelijk: het volstaat dat er twee of meer gemeenten met een eenvoudige meerderheid beslissen om onderhandelingen voor een fusie te starten.
-5	4	In onze gemeenten zijn de belastingen gelijklopend.

Als het gaat om de stellingen waar de aanhangers van dit discours het minst akkoord mee zijn, zien we wederom een aantal interessante punten. Allereerst lijkt het erop dat de aanhangers van discours 3 **weinig aandacht geven aan de meer typische elementen van gemeentebestuur**, zoals blijkt uit de lage scores voor stelling 4 ('In onze gemeenten zijn de belastingen gelijklopend'), stelling 20 ('Het

////////////////////////////////////

personeel en materiaal kunnen in beide gemeenten ingezet worden') en stelling 23 ('Een fusie is stilaan een bittere noodzaak: wij zitten op ons tandvlees. Het kost ons allemaal te veel'). Dit kan wellicht verklaard worden door het feit dat de aanhangers van dit discours meer de focus leggen bij een belangrijke rol van de gemeente in de bredere regio in de toekomst. Interessant om op te merken in dit verband is wel de lage score voor stelling 11 ('De uitholling van de provincies zet aan tot het vormen van grotere gemeenten'). Dit suggereert dat de gemeenten **andere motivaties dan de afnemende relevantie van de provincies** hebben om te willen groeien. Zoals we eerder zagen bij de positieve stellingen, hechten de aanhangers van het discours hierbij vooral waarde aan het versterken van de stem in de regio, zoals ten opzichte van hun buurgemeenten. Ook sluiten we niet uit dat het versterken van de positie ten opzichte van de federale of Vlaamse overheid een grote rol speelt. Verder valt de lage score voor stelling 40 op ('Als blijkt dat een fusie nodig is, zet ik graag een stap opzij'). Dit lijkt erop te duiden dat de respondenten in dit discours veel over hebben om de macht van de gemeente in de regio te vergroten, **behalve misschien hun eigen positie**. Tot slot zijn de respondenten het er mee oneens dat een gemakkelijk fusieproces zou hebben bijgedragen aan de totstandkoming van de fusie, zoals blijkt uit de lage score voor stelling 6 ('Een fusie in gang zetten is gemakkelijk: het volstaat dat er twee of meer gemeenten met een eenvoudige meerderheid beslissen om onderhandelingen voor een fusie te starten'). Dit betekent dat zij, wellicht juist vanwege de focus op de relatie met andere gemeenten, de complexe politieke relaties in de regio niet willen onderschatten.

3.2.3.3 De meest onderscheidende stellingen van het discours ¹⁵

Van de onderscheidende stellingen zijn er twee die expliciet onderstrepen hoe belangrijk het is voor de aanhangers van dit discours om **mee te tellen op ruimere schaal**. Dit gaat specifiek om stelling 34 ('Door een fusie krijgen we een grotere centrumfunctie') en stelling 33 ('Als die fusie er komt, liggen de kaarten anders. De machtsverhoudingen tot andere bestuursniveaus veranderen'). Andere onderscheidende stellingen beklemtonen onder meer het vertrouwen in de **fusie als een goede beleidskeuze**. Zo geven de respondenten een relatief hoge score voor zowel stelling 32 ('Fusies die goed opgevolgd worden, moet je niet vrezen') als voor stelling 45 ('Kijk naar Nederland en Denemarken waar steden en gemeenten nu al veel groter zijn. Dit bracht heel wat voordelen mee'). De fusie wordt echter **niet alleen als opportuniteit, maar ook als noodzaak gezien** om de professionaliteit in de gemeente te verhogen, zoals blijkt uit de inclusie van stelling 39 ('De nood aan meer professionaliteit in kleine gemeenten is groot'). Tot slot lijkt het feit dat stelling 3 ('Wij zijn voor een fusie die er komt na een diepgaande analyse') ook onderscheidend is in dit discours, het idee te bevestigen dat **de fusie een proces van lange adem** is.

Tabel 10: Discours 3 van de regiospeler – De onderscheidende stellingen

Q-sort waarde:	Nummer van stelling:	Stelling:
Meest positieve onderscheidende stellingen		
+4	34	Door een fusie krijgen we een grotere centrumfunctie.
+3	3	Wij zijn voor een fusie die er komt na een diepgaande analyse.
+3	39	De nood aan meer professionaliteit in kleine gemeenten is groot.
+2	32	Fusies die goed opgevolgd worden, moet je niet vrezen.

¹⁵ Voor een volledig overzicht van hoe de onderscheidende stellingen uit discours 3 zich verhouden met de andere discoursen, zie bijlage 2 (infra)



+2	33	Als die fusie er komt, liggen de kaarten anders. De machtsverhoudingen tot andere bestuursniveaus veranderen.
0	45	Kijk naar Nederland en Denemarken waar steden en gemeenten nu al veel groter zijn. Dit bracht heel wat voordelen mee.
Meest negatieve onderscheidende stellingen		
-1	10	We zien dat onze partijgenoten in de naburige gemeente op dezelfde lijn zitten.
-2	8	We beseffen dat we vaak geconfronteerd worden met dezelfde problemen en dat deze problemen niet stoppen aan onze gemeentegrenzen.
-2	30	We willen niet opgeslorpt worden en niets meer in de pap te brokken hebben. We willen een gelijkwaardige partner.
-3	40	Als blijkt dat een fusie nodig is, zet ik graag een stap opzij.
-4	6	Een fusie in gang zetten is gemakkelijk: het volstaat dat er twee of meer gemeenten met een eenvoudige meerderheid beslissen om onderhandelingen voor een fusie te starten.
-5	4	In onze gemeenten zijn de belastingen gelijklopend.

Het feit dat stelling 30 ('We willen niet opgeslorpt worden en niets meer in de pap te brokken hebben. We willen een gelijkwaardige partner') ook hier weer een lage score ontvangt, ondersteunt het idee dat de respondenten **gelijkwaardigheid met de fusiepartner minder belangrijk** vinden dan de mogelijkheid om te groeien in de regio. Verder zijn er een aantal stellingen die laten zien dat de respondenten een aantal **andere mogelijke redenen voor een fusie duidelijk minder belangrijk vinden dan het versterken van de positie in de regio**. Allereerst bevestigt de inclusie van stelling 6 ('Een fusie in gang zetten is gemakkelijk: het volstaat dat er twee of meer gemeenten met een eenvoudige meerderheid beslissen om onderhandelingen voor een fusie te starten') dat het **proces** dus minder een rol speelt in dit discours dan bij de anderen. Daarnaast bevestigt de lage onderscheidende score voor stelling 4 ('In onze gemeenten zijn de belastingen gelijklopend') nogmaals dat de **belastingen dus geen bepalende factor** zijn voor fusies voor de aanhangers van dit discours. Opvallend is wel dat hier stelling 10 ('We zien dat onze partijgenoten in de naburige gemeente op dezelfde lijn zitten') een relatief lage score ontvangt ten opzichte van de andere discourses. Dit laat zien dat, hoewel de respondenten wel naar de regio kijken, zij daarbij **niet zozeer rekening houden met de lijn van hun partijgenoten in andere gemeenten**. Verder is het ook bijzonder dat de respondenten een score geven die relatief lager is dan de andere discourses voor stelling 8 ('We beseffen dat we vaak geconfronteerd worden met dezelfde problemen en dat deze problemen niet stoppen aan onze gemeentegrenzen'). Dit toont aan dat ook dit voordeel van een mogelijke fusie voor hen niet doorslaggevend was, maar dat juist zaken zoals het versterken van de stem in de regio belangrijker zijn. Tot slot bevestigt de relatief lagere score ten opzichte van de andere discourses voor stelling 40 ('Als blijkt dat een fusie nodig is, zet ik graag een stap opzij.') dat de groeikansen in veel gevallen **niet ten koste mag gaan van de eigen rol in de gemeente**.

3.2.3.4 Verdeling per type respondent



Kijken we naar de verdeling per type respondent, dan valt op dat vooral schepenen dit discours aanhangen. Het discours is relatief minder populair bij voorzitters en burgemeesters, waar het slechts één of twee maal voorkomt.

Tabel 11: Discours 3 van de regiospeler - Naar type respondent

Type respondent	Discours 3: De regiospeler
Schepenen	4
Voorzitters	1
Algemene directeurs	2
Burgemeesters	1
Totaal	8

3.2.3.5 Verdeling per gemeente

Dit derde discours komt voor in één derde of **5 van de 15** fusionerende gemeenten. In twee van die vijf gemeenten komt het discours voor bij respectievelijk drie en twee van de gesproken respondenten en is het dus matig populair. Opvallend is wel dat net deze twee gemeenten naar grootte elk fusioneren met een partner met aanzienlijk minder inwoners. In de drie overige gemeenten komt het discours telkens bij slechts één respondent voor. Als we kijken naar de grootte van de gemeenten, valt op dat de aanhangers relatief vaak van de grote fusiegemeenten afkomstig zijn, namelijk zes van de acht keer.¹⁶

3.2.4 Discours 4 van de futurist – ‘Dit is een niet te missen kans voor onze lokale toekomst’

3.2.4.1 Focus en kernboodschap van het discours

Het laatste discours is dat van *de futurist*. De aanhangers van dit discours zien dit vrijwillige fusieproces, gefaciliteerd door **unieke omstandigheden en incentives**, als een eenmalige kans om de dienstverlening en professionaliteit in de gemeente te verbeteren of te behouden. Verder is het een unieke kans om een **performante gemeente op de lange duur** te creëren. Samenvattend luidt de kernboodschap van dit discours: **‘deze vrijwillige fusie is een niet te missen kans voor onze lokale toekomst’**.

3.2.4.2 De meest kenmerkende stellingen van het discours

Als we kijken naar de kenmerkende stellingen, dus de stellingen waar de respondenten het meest mee akkoord zijn, kunnen we deze in drie categorieën onderverdelen. Bij de eerste categorie stellingen zien we dat de respondenten in dit discours waarde hechten aan **elementen die het fusieproces faciliteren, maar uniek zijn aan de huidige situatie**. Zo geven ze met een hoge score voor stelling 5 (‘De financiële bonus voor een fusie is belangrijk’) aan dat de financiële bonus voor hen één van de belangrijkste factoren is om vrijwillig voor een fusie te gaan. Tegelijkertijd toont de inclusie van stelling 6 (‘Een fusie

¹⁶ Zie bijlage 1 (infra) voor de grootte van de gemeenten.



in gang zetten is gemakkelijk: het volstaat dat er twee of meer gemeenten met een eenvoudige meerderheid beslissen om onderhandelingen voor een fusie te starten') aan dat de aanhangers van dit discours van mening zijn dat de fusie in de huidige omstandigheden relatief makkelijk te realiseren is. Een tweede categorie van stellingen, zijn de stellingen die aantonen dat de respondenten de huidige fusie zien als **een kans om belangrijke voordelen voor de gemeente teweeg te brengen**. Zo tonen de inclusie van stelling 42 ('Een fusie is een historische kans die kwaliteit van dienstverlening ten goede komt') en stelling 35 ('Een schaalvergroting zorgt ervoor dat we als gemeente meer kunnen bereiken voor de inwoners') aan dat de respondenten geloven dat ze met een fusie de dienstverlening aan de burger in de toekomst zullen verbeteren. Ten derde is er de categorie stellingen die de fusie afbeelden als **noodzaak om bepaalde negatieve gevolgen in de toekomst te voorkomen**. Zo geeft de hoge score voor stelling 39 ('De nood aan meer professionaliteit in kleine gemeenten is groot') aan dat de aanhangers van dit discours van mening zijn dat er meer professionaliteit bij de kleinste gemeenten nodig is, iets wat door een fusie kan worden verminderd. Daarnaast zien zij een duidelijk gevaar voor gedwongen fusie in de toekomst, mocht er nu niet tot fusie over zijn gegaan. Dit laatste blijkt uit de hoge score voor stelling 15 ('Als we nu niet vrijwillig fuseren, dan bestaat de kans dat we dat later gedwongen moeten doen').

Tabel 12: Discours 4 van de futurist – De kenmerkende stellingen

Q-sort waarde:	Nummer van stelling:	Stelling:
Meest positieve kenmerkende stellingen		
+5	39	De nood aan meer professionaliteit in kleine gemeenten is groot.
+4	42	Een fusie is een historische kans die kwaliteit van dienstverlening ten goede komt.
+4	5	De financiële bonus voor een fusie is belangrijk.
+3	6	Een fusie in gang zetten is gemakkelijk: het volstaat dat er twee of meer gemeenten met een eenvoudige meerderheid beslissen om onderhandelingen voor een fusie te starten.
+3	35	Een schaalvergroting zorgt ervoor dat we als gemeente meer kunnen bereiken voor de inwoners.
+3	15	Als we nu niet vrijwillig fuseren, dan bestaat de kans dat we dat later gedwongen moeten doen.
Meest negatieve kenmerkende stellingen		
-3	37	Nu is er een weinig transparant netwerk van intergemeentelijke samenwerkingen ontstaan. Fusies zijn nodig om de sterke lokale democratie niet kwijt te spelen.
-3	34	Door een fusie krijgen we een grotere centrumfunctie.
-3	17	Voor ons is een fusie een verlenging van de nu al vlotte samenwerking.
-4	29	We willen niet verweesd overblijven tussen alle gemeenten die zullen fusioneren.
-4	3	Wij zijn voor een fusie die er komt na een diepgaande analyse.
-5	27	De fusies van 40 jaar geleden zijn nog niet overal verteerd.

////////////////////////////////////

Bij de negatieve kenmerkende stellingen zijn er twee stellingen die aantonen dat waar het om de fusie gaat, de respondenten het **terugkijken naar het verleden niet belangrijk** vinden. Zo krijgen zowel stelling 27 ('De fusies van 40 jaar geleden zijn nog niet overal verteerd') als stelling 17 ('Voor ons is een fusie een verlenging van de nu al vlotte samenwerking') een opvallend lage score. Dit lijkt te onderschrijven dat men in dit discours liever naar de toekomst kijkt, in plaats van naar zaken uit het verleden. Daarnaast geven de respondenten ook een zeer lage score aan stelling 3 ('Wij zijn voor een fusie die er komt na een diepgaande analyse'), wat inderdaad haaks lijkt te staan op de focus op het snel willen grijpen van een eenmalige kans met de vrijwillige fusie. Verder is opvallend dat respondenten aangeven dat **juist andere elementen van angst voor negatieve gevolgen in de toekomst juist niet belangrijk** waren, zoals het alleen achterblijven of de angst om de lokale democratie te verliezen aan intergemeentelijke samenwerkingen. Zo geven zij een lage score voor stelling 29 ('We willen niet verweesd overblijven tussen alle gemeenten die zullen fusioneren') en stelling 37 ('Nu is er een weinig transparant netwerk van intergemeentelijke samenwerkingen ontstaan. Fusies zijn nodig om de sterke lokale democratie niet kwijt te spelen'). Anders kan ook worden gezegd dat de lage scores voor stelling 34 ('Door een fusie krijgen we een grotere centrumfunctie') en de eerdergenoemde stelling 37 aan lijkt te duiden dat, anders bij het vorige discours, **de focus hier juist niet ligt op de relatie met anderen in de regio**.

3.2.4.3 De meest onderscheidende stellingen van het discours¹⁷

Wat opvalt is dat ook hier de fusie terugkeert als een eenmalige kans om de dienstverlening te verbeteren. Het feit dat stelling 42 ('Een fusie is een historische kans die kwaliteit van dienstverlening ten goede komt') hier als onderscheidend wordt aangemerkt, onderstreept deze focus op **de fusie als eenmalige kans**. Daarnaast valt op dat de stellingen die **een angst voor negatieve gevolgen in de toekomst** lijken te behelzen tevens onderscheidend voor dit discours zijn. Dit blijkt uit het feit dat de volgende stellingen hier terugkomen: stelling 34 ('We moeten evolueren naar grotere gemeenten met meer bevoegdheden') en stelling 41 ('Als je in het trouwbootje stapt, kan je nadien nog scheiden. Bij gemeenten werkt het zo niet. Je gaat een huwelijk aan dat definitief is'). Dat stelling 39 ('De nood aan meer professionaliteit in kleine gemeenten is groot') hier onderscheidend is, ondersteunt ook (in mindere mate) het idee dat de fusie hier als kans wordt gezien om deze negatieve gevolgen tegen te gaan. Tot slot valt op dat de stellingen die we eerder kenmerkten als **faciliterend in de huidige situatie van de vrijwillige fusie onderscheidend voor dit discours** zijn. Dit betreft specifiek stelling 5 ('De financiële bonus voor een fusie is belangrijk') en stelling 6 ('Een fusie in gang zetten is gemakkelijk: het volstaat dat er twee of meer gemeenten met een eenvoudige meerderheid beslissen om onderhandelingen voor een fusie te starten').

Tabel 13: Discours 4 van de futurist – De onderscheidende stellingen

Q-sort waarde:	Nummer van stelling:	Stelling:
Meest positieve onderscheidende stellingen		
+5	39	De nood aan meer professionaliteit in kleine gemeenten is groot.
+4	42	Een fusie is een historische kans die kwaliteit van dienstverlening ten goede komt.

¹⁷ Voor een volledig overzicht van hoe de onderscheidende stellingen uit discours 4 zich verhouden met de andere discourses, zie bijlage 2 (infra)



+4	5	De financiële bonus voor een fusie is belangrijk.
+3	6	Een fusie in gang zetten is gemakkelijk: het volstaat dat er twee of meer gemeenten met een eenvoudige meerderheid beslissen om onderhandelingen voor een fusie te starten.
+2	21	We moeten evolueren naar grotere gemeenten met meer bevoegdheden.
+2	41	Als je in het trouwbootje stapt, kan je nadien nog scheiden. Bij gemeenten werkt het zo niet. Je gaat een huwelijk aan dat definitief is.
Meest negatieve onderscheidende stellingen		
-2	40	Als blijkt dat een fusie nodig is, zet ik graag een stap opzij
-2	7	Logisch toch! Door de ligging vormen de gemeenten geografisch praktisch één geheel.
-2	32	Fusies die goed opgevolgd worden, moet je niet vrezen.
-3	34	Door een fusie krijgen we een grotere centrumfunctie.
-3	17	Voor ons is een fusie een verlenging van de nu al vlotte samenwerking.
-4	3	Wij zijn voor een fusie die er komt na een diepgaande analyse.

Bij de negatieve onderscheidende stellingen komen een aantal van de meest kenmerkende stellingen terug. Met name het feit dat ze een **lang proces voor een diepgaande analyse niet zien zitten** is dus onderscheidend voor dit discours, zoals blijkt uit de lage score voor stelling 3 ('Wij zijn voor een fusie die er komt na een diepgaande analyse'). Daarnaast zien we ook dat stelling 17 ('Voor ons is een fusie een verlenging van de nu al vlotte samenwerking') een negatieve onderscheidende stelling voor dit discours is, wat nogmaals bevestigt dat de respondenten **niet te veel naar het verleden kijken**. Verder keert ook stelling 34 ('Door een fusie krijgen we een grotere centrumfunctie') hier terug als negatieve onderscheidende stelling voor dit discours, wat lijkt te bevestigen dat meer dan in de andere discourses de respondenten hier **weinig aandacht hebben voor andere spelers in de regio**. Dat de bredere regio niet meespeelt in dit discours, lijkt te worden bevestigd door het feit de respondenten ook beduidend minder waarde hechten aan stelling 7 ('Logisch toch! Door de ligging vormen de gemeenten geografisch praktisch één geheel') dan de respondenten in de andere discourses. Verder lijkt het feit dat de aanhangers van dit discours stelling 32 ('Fusies die goed opgevolgd worden, moet je niet vrezen') veel lager beoordelen dan de aanhangers van de andere discourses, te onderstrepen dat in dit discours **een zekere angst voor de toekomst** meespeelt bij de vrijwillige fusies. Tot slot valt op dat de respondenten hier zich niet goed kunnen vinden in stelling 40 ('Als blijkt dat een fusie nodig is, zet ik graag een stap opzij'), wat erop zou kunnen duiden dat persoonlijke belangen hier dus wel een rol spelen.

3.2.4.4 Verdeling per type respondent

Als we kijken naar hoe vaak dit discours per type respondent voorkomt, valt op dat dit discours vooral voorkomt bij schepenen en algemeen directeurs (beiden drie respondenten). Daarnaast is geen van negen bevraagde gemeenteraadsvoorzitters aanhanger van dit discours.

Tabel 14: Discours 4 van de futurist - Naar type respondent

////////////////////////////////////

Discours 4: De futurist	
Schepenen	3
Voorzitters	-
Algemeen directeurs	3
Burgemeesters	1
Totaal	7

3.2.4.5 Verdeling per gemeente

Dit vierde discours komt voor in **7 van de 15** fusionerende gemeenten. Opvallend daarbij is dat er in elk van die gemeenten telkens slechts één futurist aanwezig is. En die gemeenten behoren (met uitzondering van één grotere gemeente) qua inwonersaantal allemaal tot gemiddelde of kleine fusiegemeenten. Als we kijken naar de grootte van de gemeenten, valt op dat discours 4 **vooral voorkomt bij de kleinste en de middelgrote fusiegemeenten**.¹⁸

3.2.5 Algemene resultaten voor discourses bij vrijwillige fusies

Zoals eerder vermeld in 3.1.1 (supra) worden de vier discourses aangehangen door 41 van de 59 (of 69%) respondenten die de *Q-sort* invulden. Tabel 15 (infra) toont hoeveel van hen precies onder elk discours ressorteren. Dit maakt duidelijk dat het eerste discours van de manager het meest populair is onder de lokale beleidsmakers, terwijl de drie overige discourses minder voorkomen maar onderling wel aan mekaar zijn gewaagd.

Tabel 15: Absoluut en relatief aantal respondenten per discours

Discours	Absoluut aantal respondenten per discours (% van totaal aantal ingedeelde respondenten)	
De manager	19	(46%)
De behoeder	7	(17%)
De regiospeler	8	(20%)
De futurist	7	(17%)
Totaal	41	(100%)

Ook staan we kort stil bij de meest kenmerkende stellingen die worden gedeeld tussen discourses, wat kan in zowel positieve als negatieve zin. In het bijzonder kijken we hierbij naar het aantal **discourses die een stelling delen** en leiden daaruit af hoe die stelling meespeelt in het lokaal vertelde verhaal rond de eerste vrijwillige fusieronde. We geven hieronder enkel de meest opvallende bevindingen uit (dit deel van) onze discoursanalyse weer.

¹⁸ Zie bijlage 1 (infra) voor de grootte van de gemeenten.



Zo delen het discours van de manager, de regiospeler en de futurist twee stellingen met mekaar in positieve zin. Het gaat om stelling 35 ('Een schaalvergroting zorgt ervoor dat we als gemeente meer kunnen bereiken voor de inwoners') met een respectievelijke score in voormelde discourses van +4, +3 en +3, en om stelling 39 ('De nood aan meer professionaliteit in kleine gemeenten is groot') met een respectievelijke score van +3, +3 en +5. In het discours van de behoeder komen deze stellingen niet als positief of negatief typerend naar voren. Onze discoursanalyse onderstreept aldus het belang dat er lokaal wordt gehecht aan het meer willen doen voor inwoners via fusie en de lokale (h-)erkenning van een behoefte aan meer professionaliteit in kleine gemeenten.

Daarnaast wordt stelling 6 ('Een fusie in gang zetten is gemakkelijk: het volstaat dat er twee of meer gemeenten met een eenvoudige meerderheid beslissen om onderhandelingen voor een fusie te starten') gedeeld door de discourses van de manager, de behoeder en de regiospeler met telkens een negatieve score van respectievelijk -4, -3 en -4. Diezelfde stelling scoort dan net positief (+3) in het discours van de futurist. Onze discoursanalyse onderstreept aldus dat het initiëren van een fusie lokaal uitdrukkelijk meer als moeilijk dan als makkelijk is verhaald.

Op hun beurt delen de discourses van de behoeder en van de regiospeler stelling 36 ('Fusies mogen echt geen verhaal worden van groot, groter, grootst') met een respectievelijke score van +4 en +5. Diezelfde stelling is net negatief kenmerkend, met een score van -3, voor het discours van de manager en prevaleert niet in sterke zin bij het discours van de futurist. Onze discoursanalyse onderstreept aldus dat fusioneren lokaal uitdrukkelijk meer gekoppeld wordt aan een bij voorkeur eindig dan een oneindig groeiscenario. Ook stelling 15 ('Als we nu niet vrijwillig fuseren, dan bestaat de kans dat we dat later gedwongen moeten doen') typeert twee discourses in positieve zin, namelijk het discours van de behoeder en de futurist met telkens een score van +3. Bij het discours van de manager en de regiospeler komt deze stelling niet sterk naar voren, in positieve of negatieve zin. Aldus onderstreept onze discoursanalyse dat de vrees voor een gedwongen fusie in de toekomst expliciet is uitgesproken als motief om deel te nemen aan de voorbije en meer zelf te beheersen fusiekans.

Ook zijn er een aantal stellingen die elk twee discourses typeren in negatieve zin. Dit geldt voor stelling 14 ('Een fusie met een paar gemeenten zien we als een opstap naar een eventueel grotere fusie achteraf') die gedeeld wordt door het discours van de manager en de behoeder met een respectievelijke score van -3 en -5. Beide andere discourses worden niet door deze stelling getypeerd. Aldus onderstreept onze discoursanalyse dat de vrijwillig gekozen fusie lokaal uitdrukkelijk niet aan een verder gewenst vervolgsценario is gekoppeld. Voor stelling 4 ('In onze gemeenten zijn de belastingen gelijklopend') geldt eveneens dat deze wordt gedeeld door twee discourses nl. dat van de behoeder en van de regiospeler. Dit duidt erop dat synergie op vlak van belastingen uitdrukkelijk niet als een belangrijke factor naar voren is gekomen tijdens deze eerste fusieronde.

Kijken we **hoe de discourses verspreid zijn over de 15 betrokken gemeenten**, dan vallen een tweetal zaken op. Uit respect voor de anonimiteit van de respondenten worden de bevindingen in (erg) algemene zin geduïd en is de bijhorende analysetabel niet in dit eindrapport opgenomen.

Een eerste bevinding betreft het discours van *de regiospeler*. In twee gemeenten komt dit discours bij twee of meer van de bevroegde respondenten voor. En net die gemeenten fusioneren met een



beduidend kleinere fusiepartner, wat de indruk wekt dat voor deze gemeenten de fusie geen einddoel is, maar een instrument ter bereiking van een ander (regio)doel.

Ten tweede valt op dat in elk van de 15 fusionerende gemeenten er minstens één van de onderscheiden discoursen voorkomt. Omgekeerd uitgedrukt, er is geen enkele gemeente van deze eerste fusieronde waar onder de respondenten geen enkel van de geïdentificeerde discoursen prevaleert. Met deze vaststelling, en met de kennis over deze discoursen, kan dan ook bij de uittekening van volgende fusierondes rekening worden gehouden. Bekijken we de spreiding van de discoursen over de gemeenten meer in detail, dan vallen een aantal zaken op. Zo komt in vijf of één derde van de fusionerende gemeenten slechts één discours voor en dan gaat het daarbij vooral om het discours van *de manager*. In acht gemeenten komen twee van de geïdentificeerde discoursen voor. En in de helft van die gevallen gaat het om een mix van het discours van de manager en dat van *de futurist*. In twee fusionerende gemeenten komen tegelijk drie discoursen voor en dan gaat het om zowel een trio van de manager-behoeder-futurist als de behoeder-de regiospeler-de futurist.

Kortom, het discours van *de manager* is niet enkel het meest voorkomende discours naar aantal gemeenten maar ook het discours dat het meest in combinatie voorkomt met andere discoursen. Als bij de uittekening van verdere fusierondes op één discours wordt gefocust, dan komt het discours van *de manager* als mogelijke keuze naar voren.

3.3 BESLUIT

Door de q-methodologie te gebruiken, is het mogelijk geweest om verschillende discoursen omtrent de vrijwillige gemeentefusies in Vlaanderen in kaart te brengen. Deze methodologie maakt het immers mogelijk om te ontdekken wat respondenten belangrijk vinden bij een vrijwillige fusie. In totaal werden vier verschillende discoursen onderscheiden.

Allereerst konden we vaststellen dat er onder lokale beleidsmakers in verband met de fusie een discours leeft dat we aanzien als typisch voor een *manager*. Hij/zij aanziet de fusie primair als een manier om de dienstverlening aan de burger te verbeteren of in de toekomst te behouden. Aanhangers van dit discours leggen vooral de nadruk op het bereiken van dit einddoel en hechten minder belang aan het proces ernaartoe.

Als tweede komt het discours van *de behoeder* uit de resultaten naar voren. De aanhangers van dit discours leggen bij de gemeentefusie de nadruk op het belang van het behouden van de eigen identiteit van de gemeente. Met het oog op de op til zijnde bestuurlijke en maatschappelijke veranderingen, zien de aanhangers van dit discours deze vrijwillige fusie als een goede mogelijkheid om die eigenheid alsnog te kunnen garanderen en tegemoet te komen aan deze veranderingen.

Het derde discours is dat van *de regiospeler*. De aanhangers van dit discours leggen bij de gemeentefusie de nadruk op de rol die hun gemeente speelt in de bredere regio, met name ten opzichte van hogere bestuursniveaus. De fusie wordt hierbij gezien als een kans om de rol van de gemeente in de regio te vergroten. Hierbij leggen de respondenten de nadruk op het feit dat ze deze kans willen grijpen, nadat zij een weloverwogen beslissing hebben kunnen nemen.



Het laatste discours dat uit de resultaten naar voren komt, is dat van **de futurist**. De aanhangers van dit discours benadrukken de unieke omstandigheden en incentives die de huidige ronde van vrijwillige fusies hen biedt. Ze zien deze omstandigheden, zoals de financiële bonus, als een uitgelezen kans om een performante gemeente op de lange duur te bewerkstelligen.

Uit de resultaten blijkt dat het discours van *de manager* veruit het meest populair is onder de respondenten, terwijl discourses 2, 3 en 4 allemaal ongeveer een gelijke, maar mindere populariteit genieten. Dit betekent dat veel respondenten bij de gemeentefusies primair de focus leggen op het bieden van een solide dienstverlening aan de burgers. Daarnaast is het zo dat sommige elementen van deze focus op dienstverlening ook naar voren komen bij *de regiospeler* en *de futurist*. Kortom, de dienstverlening aan de burger kleurt overduidelijk het dominante discours over vrijwillige fusie onder de lokale beleidsmakers in Vlaanderen. Dit is dus vandaag het geval, onder de gemeenten die in een eerste ronde vrijwillig fusioneren, maar mogelijks ook morgen. En meteen wijst dit op het belang dat aandacht aan lokale dienstverlening wellicht verdient ter overtuiging van deelnemers aan een volgende fusieronde.

Verder zien we dat sommige discourses niet bij alle type respondenten even populair zijn. Voor het discours van *de manager* geldt dat dit met name veel bij burgemeesters voorkomt. Het discours van *de behoeder* komt bij elk type respondent ongeveer evenveel voor. *De regiospeler* komt daarentegen vaker bij schepenen voor dan bij andere typen respondenten, terwijl *de futurist* bij zowel schepenen als bij algemeen directeurs relatief populair is. Het zal belangrijk zijn om bij nieuwe fusietrajecten met deze verschillende verdelingen voor de type respondenten rekening te houden.

Tot slot zien we bij de verdeling van de discourses interessante zaken terug als we kijken naar de grootte van de fusiegemeenten. Zo zijn de discourses van *de manager* en *de regiospeler* relatief gezien vaker terug te vinden in de grotere fusiegemeenten dan in de kleinere. Ook komt het discours van *de behoeder* uitsluitend voor bij de kleinere of middelgrote fusiegemeenten, wat op een mogelijke relatie tussen behoud van identiteit en kleinere gemeenten zou kunnen duiden. Daarnaast kan het discours van *de regiospeler* wellicht een rol spelen bij toekomstige fusies waarbij sprake is van een 'grotere' en een 'kleinere' fusiegemeente, net als bij de huidige fusieronde. Deze verschillen duiden erop dat specifieke omstandigheden in de gemeente van belang kunnen zijn, bij het bepalen van welk discours het best bij een toekomstig fusietraject zou passen.

